NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GIANLUCA TRENTA*

LE AMBIGUITÀ DELLA CLAUSOLA DI MAGGIOR FAVORE NELL'EVOLUZIONE DELL'AUTONOMIA REGIONALE**

Abstract [It]: Il saggio si propone di esaminare in modo critico la questione interpretativa relativa all'applicazione della "*clausola di maggior favore*" come strumento per estendere l'autonomia differenziata, prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. L'analisi, condotta alla luce della recente pronuncia della Corte costituzionale n. 192 del 2024, mira a sostenere l'incompatibilità sostanziale di tale operazione con il principio costituzionale di tutela della specialità.

Abstract [En]: The essay aims to critically examine the interpretative issue concerning the application of the "clausola di maggior favour" (most-favoured clause) as a mechanism to extend the differentiated autonomy provided for in Article 116, third paragraph, of the Italian Constitution to the Special Statute Regions and Autonomous Provinces. The analysis, conducted in light of the recent ruling by the Constitutional Court (Judgment No. 192/2024), seeks to argue the substantial incompatibility of such an extension with the constitutional principle safeguarding the special status.

Parole chiave: Regionalismo differenziato, art. 116, terzo comma, Cost., Legge 26 giugno 2024, n. 86, clausola di maggior favore, autonomia speciale.

Keywords: Differentiated regionalism, Article 116, third paragraph, Constitution, Law No. 86 of June 26 2024, most-favored clause, special autonomy.

SOMMARIO: 1. La riforma differenziata delle autonomie speciali alla luce della legge 86/2024. – 2. Analisi critica dell'applicazione della *clausola di maggior favore* nell'ambito dell'art. 116, terzo comma, Cost., in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. – 3. Le ragioni ostative all'attivazione del meccanismo di equiparazione. – 4. La funzione interpretativa dell'organo di garanzia costituzionale: l'intervento delimitativo nella sentenza n. 192/2024. – 5. Note conclusive.

* Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche – Università degli Studi Guglielmo Marconi.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La riforma differenziata delle autonomie speciali alla luce della legge 86/2024

L'adozione della legge 26 giugno 2024, n. 86, con efficacia a decorrere dal 13 luglio 2024[1], segna una tappa significativa nell'evoluzione dell'assetto giuridico-istituzionale relativo alla concretizzazione dell'autonomia regionale differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Tale legge consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, attraverso intese con lo Stato.

La normativa in esame definisce il quadro procedurale e i limiti sostanziali per l'attribuzione delle nuove competenze, cercando di bilanciare l'ampliamento dell'autonomia regionale con il principio di coesione e solidarietà nazionale. Tra i punti salienti della legge vi è l'introduzione della "*clausola di maggior favore*", che consente alle Regioni ordinarie di ispirarsi a modelli già esistenti nelle Regioni a statuto speciale, qualora più vantaggiosi[2].

Il provvedimento legislativo si configura come un intervento di natura eminentemente procedurale, attraverso il quale l'attuale compagine governativa, in linea di continuità con gli indirizzi già delineati dalle precedenti esperienze esecutive, intende colmare le lacune e l'indeterminatezza che ancora permeano la disciplina costituzionale in materia[3].

Il nucleo portante della disciplina è rappresentato dalla puntuale codificazione dei requisiti sostanziali e delle fasi procedurali necessarie per l'attivazione delle richieste regionali di accesso a forme e condizioni particolari di autonomia, attraverso una rigorosa definizione dei presupposti legittimanti e dei criteri di attribuzione delle relative competenze legislative e amministrative[4].

L'intento di superare una prolungata fase di mancata attuazione costituzionale, protrattasi per oltre un ventennio, non può tuttavia eludere le numerose criticità sollevate dalla dottrina in relazione, da un lato, all'opportunità stessa di procedere mediante legge ordinaria all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione[5] e, dall'altro, ai contenuti sostanziali della disciplina introdotta dalla l. n. 86 del 2024[6].

---

[1] Da sottolineare che la nuova legge pur mirando a dare piena attuazione al principio di autonomia differenziata, mantiene però un controllo statale su aspetti cruciali come l'unità giuridica, economica e sociale del Paese.

[2] A. FERRARA, *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, in *Italian papers on Federalism*, 1 e 2-2016, 2 ss.; P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 112 ss.; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3-2020, 1-22.

[3] S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1-2023, 32 ss.

[4] A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *federalismi.it*, 3-2024, iv ss.

[5] L'istituto, inserito nell'ordinamento a seguito della revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione nel 2001, si connota per una latente ambiguità interpretativa che incide in profondità sull'equilibrio complessivo dell'assetto istituzionale. Tale ambivalenza genera rilevanti criticità in relazione alla salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni e al rispetto del principio di eguaglianza sostanziale, configurandosi come una fonte potenziale di disomogeneità nell'erogazione dei diritti su base territoriale. La disposizione si presenta dunque come un fattore problematico nell'ordinamento, in quanto introduce un modello di differenziazione di tipo competitivo che rischia di minare l'unità dell'ordinamento repubblicano e di alterare la delicata sintesi tra autonomie territoriali e principio di coesione nazionale. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 144 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismo fiscale*, 1-2007, 154.

[6] P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3-2023, 1-28.

ISSN 2279-7238

Quest'ultimo profilo ha, peraltro, trovato un riscontro significativo sia nelle iniziative referendarie promosse ai fini dell'abrogazione della legge[7], sia nei ricorsi per conflitto di legittimità costituzionale avanzati da alcune Regioni[8], sui quali si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024[9].

L'attuazione del regionalismo differenziato ha evidenziato numerose criticità strutturali, imputabili in larga parte alla formulazione ambigua e incompleta del dettato costituzionale. Tale norma, infatti, consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere, mediante intesa con lo Stato, forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie previste dall'art. 117, ma non esplicita né il procedimento dettagliato né i criteri di valutazione delle richieste, rimandando implicitamente alla legislazione di attuazione e alla prassi politico-istituzionale[10].

L'interrogativo concernente la delimitazione soggettiva dei soggetti legittimati ad accedere all'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, riveste una centralità primaria nel dibattito scientifico sul regionalismo italiano. La formulazione non del tutto chiara della norma costituzionale ha dato origine a un vivace dibattito, sia in dottrina sia in giurisprudenza, riguardo all'esatta identificazione dei soggetti a cui l'istituto è rivolto[11].

Una prima prospettiva interpretativa, di carattere restrittivo, argomenta che l'articolo 116, terzo comma, Cost., si riferisca implicitamente alle sole Regioni a statuto ordinario. Tale lettura si fonda, in primo luogo, sulla *ratio legis* sottesa all'introduzione dell'autonomia differenziata, concepita come strumento per consentire alle Regioni ordinarie più virtuose di assumere ulteriori competenze, superando l'uniformità del modello regionale *standard*. In secondo luogo, si evidenzia come le Regioni a statuto speciale e le Province autonome già godano di un assetto

---

[7] La richiesta di referendum abrogativo è stata avanzata non solo tramite iniziativa popolare con il superamento del *quorum* delle 500.000 firme previsto dall'art. 75 della Costituzione ma anche da cinque Consigli regionali, rappresentando in tal senso un caso di particolare rilievo istituzionale e costituzionale. Le cinque Regioni che hanno formalizzato, tramite deliberazioni consiliari e mozioni, la volontà di richiedere un *referendum* abrogativo della legge (in alcuni casi in forma totale, altre in forma parziale) sono: Campania: Delibere n. 1 e 2 (8 luglio 2024); Emilia-Romagna: Delibere n. 185 e 186 (10 luglio 2024); Toscana: Delibere n. 48 e 49 (16 luglio 2024); Puglia: Delibere n. 127 e 128 (23 luglio 2024); Sardegna: Mozioni n. 7 e 8 (17 luglio 2024). Questa convergenza tra più Regioni, pur con diverse maggioranze politiche, indica una comune preoccupazione per l'impatto sistemico della riforma sull'unità nazionale e sui LEP (livelli essenziali delle prestazioni).

[8] L'iniziativa di impugnazione della l. 26 giugno 2024, n. 86, da parte di alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, rappresenta una tappa significativa nel contenzioso istituzionale che si è sviluppato attorno alla riforma sull'autonomia differenziata, introdotta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Tale dinamica coinvolge aspetti rilevanti di diritto costituzionale sostanziale e processuale, con implicazioni sistemiche sulla forma di Stato. In particolare le Regioni Toscana e Puglia hanno depositato i propri ricorsi presso la cancelleria della Corte costituzionale il 9 agosto 2024; le Regioni Sardegna e Campania lo hanno presentato il 27 agosto 2024. Con deliberazione del 17 settembre 2024, il Consiglio dei ministri ha assunto formale determinazione di intervento nei relativi giudizi di legittimità costituzionale, confermando così la rilevanza strategica attribuita dal Governo alla difesa della nuova disciplina dell'autonomia differenziata.

[9] In tal senso la Corte ha ritenuto incostituzionali specifiche disposizioni della l. n. 86 del 2024, in particolare quelle che riguardano l'attribuzione di funzioni alle Regioni senza adeguate garanzie di equilibrio e solidarietà tra le diverse aree del Paese; per altre, la Corte ha fornito un'interpretazione conforme ai principi costituzionali, sottolineando la necessità di garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, nonché il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) su tutto il territorio nazionale. A. RUGGIERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso… l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 3/2024, 858 ss. L'autore analizzare il comunicato stampa diffuso in data 14 novembre 2024, concernente la decisione della Corte costituzionale in merito al giudizio di legittimità costituzionale parziale della l. n. 86 del 2024, recante proprio le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

[10] L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio delle fonti*, 1-2023, 81 ss.

[11] P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consultaonline*, 2-2024, 948 ss.

ISSN 2279-7238

autonomistico peculiare e più ampio, definito dai rispettivi statuti speciali, approvati con legge costituzionale ai sensi dell'articolo 116, primo comma, Cost. Estendere l'accesso all'autonomia differenziata a tali enti potrebbe, pertanto, generare sovrapposizioni normative e conflitti di competenza, alterando l'equilibrio costituzionale preesistente e la logica differenziata su cui si fonda il Titolo V della Costituzione[12].

Una seconda interpretazione, di carattere estensivo, sostiene invece la piena legittimazione anche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome a richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. Tale tesi si basa principalmente sul tenore letterale della disposizione, che non opera alcuna distinzione esplicita tra le diverse tipologie di enti territoriali regionali. Si argomenta, inoltre, che negare tale possibilità equivarrebbe a introdurre una irragionevole disparità di trattamento, precludendo agli enti territoriali dotati di autonomia speciale di perseguire ulteriori margini di differenziazione in ambiti specifici, qualora sussistano le condizioni previste dalla Costituzione. In tale prospettiva, il regionalismo differenziato potrebbe configurarsi come un ulteriore meccanismo di perfezionamento e adeguamento delle peculiarità autonomistiche già formalmente riconosciute nell'ordinamento[13].

Il dibattito si arricchisce ulteriormente considerando la natura stessa degli statuti speciali, configurati come leggi costituzionali "speciali" rispetto alla legge costituzionale "generale" sul regionalismo (legge cost. n. 3/2001). Ci si interroga, in particolare, se l'articolo 116, terzo comma, possa essere interpretato come una norma di carattere generale applicabile a tutti gli enti territoriali regionali, salvo specifiche deroghe previste dagli statuti speciali[14].

La risoluzione di tale quesito assume implicazioni significative per la configurazione futura del regionalismo italiano e per la definizione dei rapporti tra lo Stato e i diversi livelli di governo territoriale. Una risposta affermativa alla possibilità di accesso all'autonomia differenziata anche per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome potrebbe condurre a scenari di ulteriore frammentazione e asimmetria del sistema, con la necessità di definire con precisione i limiti e le condizioni di tale differenziazione. Viceversa, una risposta negativa rafforzerebbe la distinzione tra un modello di autonomia differenziata riservato alle Regioni ordinarie e un regime autonomistico "speciale" per gli altri enti territoriali, con possibili ricadute sulla loro capacità di adattare i propri ordinamenti a specifiche esigenze territoriali[15].

---

[12] C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionali: le ragioni di un Convegno*, in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionali: problemi e prospettive*, Atti del IV convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Quaderni del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 17-2020, 15 ss.

[13] D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1-2019, 329 ss.; A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomia*, 3-2015, 15 ss.; P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, cit., 114 ss.; A. ROMEO, *Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale*, in *Nuove Autonomie*, 1-2024, 171 ss. G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in *Amministrazione in Cammino*, 2-2020.

[14] P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, cit., 950 ss.

[15] C. VENTIMIGLIA, *L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva d'applicazione tra attuali assetti e futuri scenari*, in Atti del Convegno autonomia regionale differenziata, tenutosi in data 16 luglio dalla *Rivista Nuove Autonomie*, 1-2024 speciale, 329 ss.

ISSN 2279-7238

La l. n. 86 del 2024 introduce, in modo esplicito e sistematicamente rilevante, l'estensione della possibilità di attivare il procedimento di autonomia differenziata anche in favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, mediante un richiamo formale alla cosiddetta *clausola di maggior favore*, prevista dall'articolo 10 della l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In tale contesto, assume particolare rilievo una disposizione contenuta tra le norme transitorie e finali della legge stessa, la quale, nella sua formulazione definitiva, prevede che: «Ai sensi dell'articolo 10 della l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (Art. 11, co. 2 della l. n. 86/2024).

Tale clausola realizza un'operazione di estensione applicativa automatica, fondata su un meccanismo transitorio introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il cui obiettivo era, almeno nelle intenzioni originarie, quello di evitare che le Regioni a statuto speciale restassero escluse da innovazioni più favorevoli introdotte per le Regioni ordinarie, in attesa dell'adeguamento dei rispettivi statuti.

La sua previsione da parte del legislatore ordinario, sebbene apparentemente ininfluente, solleva in realtà una serie di questioni problematiche e interrogativi che meritano di essere approfonditi al fine di formulare una valutazione conclusiva ponderata, anche alla luce della menzionata sentenza n. 192 del 2024, sul significato e sulla portata del richiamo alla *clausola di maggior favore*[16] operato dalla l. n. 86 del 2024[17].

2. Analisi critica dell'applicazione della *clausola di maggior favore* nell'ambito dell'art. 116, terzo comma, Cost., in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

L'opzione ermeneutica secondo cui la procedura di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, delineata dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia destinata in via esclusiva alle Regioni a statuto ordinario si impone come un esito esegetico pressoché univoco, fondato su un'interpretazione sistematica e letterale della norma. In particolare, la disposizione in oggetto si colloca all'interno di un assetto costituzionale che distingue in maniera netta tra le Regioni ordinarie, cui si riferisce il terzo comma e le Regioni a statuto speciale, già dotate di un regime autonomistico peculiare, sancito in statuti di rango costituzionale adottati mediante il procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost. La ratio della norma risiede, infatti, nella volontà del legislatore costituente del 2001 di introdurre un meccanismo flessibile e

[16] L'art. 10 della l. costituzionale n. 3/2001, istituisce una "*clausola di maggior favore*", che consente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di godere di una maggiore autonomia rispetto a quella che gli è stata precedentemente riconosciuta.

[17] M. ROSINI, *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio delle. fonti*, 3-2022, 94 ss.

ISSN 2279-7238

differenziato all'interno della categoria delle Regioni ordinarie, senza alterare il perimetro delle competenze riconosciute alle Regioni speciali[18].

Tale ricostruzione trova conferma non solo nella prevalente riflessione dottrinale ma anche in elementi testuali e sistematici della l. n. 86 del 2024, la quale, già nella propria intitolazione[19], delimita espressamente l'ambito soggettivo di applicazione. In coerenza con ciò, l'intero impianto normativo della legge è funzionalizzato alla definizione dei principi generali e delle modalità procedurali volte a regolare l'accesso all'autonomia differenziata esclusivamente da parte delle Regioni a statuto ordinario, confermando la volontà del legislatore di circoscrivere l'ambito applicativo della disciplina ai soggetti costituzionalmente individuati dal terzo comma dell'art. 116, escludendo quindi le Regioni speciali, la cui posizione rimane regolata da disposizioni di rango costituzionale e da assetti statutari autonomi (art. 1, co. 1, l. n. 86/2024).

L'argomentazione di natura testuale si è affermata come il criterio interpretativo prevalente per rilevare l'incongruenza costituzionale di una disposizione legislativa di rango ordinario, la quale, mediante un rinvio strumentale alla cosiddetta *clausola di maggior favore*, intendeva estendere l'ambito applicativo dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome[20].

Tale operazione normativa si configura, in realtà, come un intervento privo di adeguato fondamento costituzionale, giacché si traduce in una manipolazione del perimetro soggettivo delineato dalla Carta costituzionale, subordinando la coerenza sistematica a finalità contingenti di natura eminentemente politica[21]. In tal senso, l'inserimento di tale previsione da parte del legislatore[22] appare dettato più dall'esigenza di dare riscontro alle rivendicazioni avanzate dalle autonomie speciali che da una riflessione ordinamentale coerente con i principi strutturali dell'assetto autonomistico delineato dalla Costituzione[23].

Tuttavia, già anteriormente al dibattito sulla legittimità e sull'opportunità di una disposizione[24], l'accesso all'autonomia differenziata da parte delle autonomie speciali era considerato non solo ammissibile sul piano costituzionale, ma anche auspicabile. L'orientamento della rinnovata disciplina costituzionale, infatti, non ha precluso a una parte della dottrina di ipotizzare l'estensione transitoria, fino all'adeguamento degli statuti speciali, dell'ambito di applicazione

---

[18] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 155 ss.

[19] L'intitolazione è "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*".

[20] A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attua-zione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2-2023, 506; F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 1-2023, 95 ss.

[21] In occasione della seduta plenaria tenutasi il 14 dicembre 2022, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha formalizzato una posizione collegiale orientata all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto di cui all'articolo 116, terzo comma, della Carta costituzionale. L'orientamento era favorevole all'inclusione, tra i destinatari delle forme potenziate di autonomia previste dalla disposizione costituzionale, anche delle realtà territoriali a statuto speciale e delle Province dotate di autonomia differenziata, limitatamente tuttavia alle materie e funzioni non rientranti nell'attuale perimetro delle competenze già esercitate in virtù dei rispettivi statuti speciali.

[22] L'impulso è determinato dall'Esecutivo.

[23] E. BOLOGNESE, *La concreta attuazione del regionalismo differenziato: su alcune criticità del DDL Calderoli*, in *Diritti regionali*, 3-2023, 818 ss.

[24] Art. 11, co. 2, l. n. 86/2024.

ISSN 2279-7238

dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome[25].

Queste ultime, al pari delle Regioni a statuto ordinario, potrebbero avviare una negoziazione con il Governo per l'attribuzione, previa intesa, di ulteriore autonomia, in virtù della *clausola di maggior favore*. In questa prospettiva, la partecipazione delle Regioni speciali al processo di differenziazione potrebbe essere utilmente interpretata come una sperimentazione temporanea, propedeutica all'eventuale adozione, mediante legge costituzionale, di un'apposita revisione statutaria che recepisca le attribuzioni precedentemente conferite in via transitoria sulla base dell'accordo con lo Stato[26].

Secondo questa prospettiva, un'analisi complessiva della revisione costituzionale del Titolo V del 2001 permetterebbe di superare l'argomento testuale, il quale non si configurerebbe più come decisivo di fronte a una disposizione (l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) volta ad ampliare gli spazi di autonomia regionale ordinaria, e, in quanto tale, idonea a fungere da presupposto per l'attivazione del meccanismo di equiparazione in *melius* delle autonomie speciali[27]. Tale meccanismo si giustificherebbe in quanto espressione precisa di quelle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» richieste dall'articolo 10 della l. costituzionale n. 3 del 2001[28].

D'altronde, il coinvolgimento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nel procedimento di differenziazione previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione comporterebbe benefici non solo sul piano dell'ampliamento sostanziale delle competenze, ma anche sotto il profilo procedurale. In tale prospettiva, il ricorso alla *clausola di maggior favore* troverebbe legittimazione anche nella diversa configurazione del ruolo riconosciuto a tali enti all'interno della procedura per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Infatti, mentre il procedimento di revisione degli statuti speciali[29] assegna alle Regioni speciali un ruolo prevalentemente consultivo, il meccanismo delineato dall'art. 116, co. 3, Cost. garantisce agli enti territoriali un protagonismo negoziale più marcato, fondato sulla necessità di una intesa tra lo Stato e la singola Regione interessata. Questa maggiore centralità procedurale delle Regioni speciali nel contesto del regionalismo differenziato si tradurrebbe, pertanto, in un superamento delle logiche unilaterali del procedimento di revisione statutaria, favorendo invece un modello di cooperazione istituzionale rafforzata[30].

Ne deriva che l'attivazione della *clausola di maggior favore* non rappresenterebbe soltanto un espediente transitorio per estendere l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 116, ma

---

[25] G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3-2001, 493 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2 e 3-2003, 423 ss.

[26] M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Giappichelli, Torino, 2003, 145 ss.

[27] A. FERRARI, *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, in *Italian Papers of Federalism*, 1 e 2-2016.

[28] P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, cit., 119.

[29] Disciplinato dalla l. costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001.

[30] B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 143.

ISSN 2279-7238

anche un'opportunità per valorizzare, in termini costituzionalmente orientati, la dimensione pattizia e paritaria del rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali, in coerenza con i principi di leale collaborazione e di differenziazione funzionale che ispirano il disegno del regionalismo italiano post-riforma del Titolo V[31].

3. Le ragioni ostative all'attivazione del meccanismo di equiparazione

L'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alle autonomie speciali, mediante la *clausola di maggior favore*, ha suscitato numerose obiezioni e rilievi problematici. Si sono, infatti, levate diverse argomentazioni contrarie alla possibilità che anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano partecipino al processo di differenziazione secondo le modalità e le forme previste dal citato articolo costituzionale. Del resto, è ampiamente diffusa la convinzione che la revisione degli statuti speciali rappresenti la modalità costituzionalmente preposta all'attribuzione di una maggiore autonomia a tali enti[32].

In relazione all'ambito applicativo delle norme costituzionali in questione, è stato primariamente evidenziato come l'accesso all'autonomia differenziata, pur essendo indirizzato alla generalità delle Regioni a statuto ordinario, configuri sostanzialmente una deroga al quadro normativo costituzionale delineato dall'attuale Titolo V della Costituzione. Tale accesso è subordinato all'iniziativa della Regione interessata e regolato da una procedura rafforzata e pattizia, che si discosta dal procedimento costituzionale ordinario. In tale prospettiva, la clausola di asimmetria introdotta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si rivela intrinsecamente inadatta a un'interpretazione estensiva che, trascendendo il dato testuale, ne dilati l'operatività al di fuori dell'ambito dell'autonomia regionale ordinaria[33].

Non è un caso, pertanto, che l'esigenza di riaffermare questa corretta connotazione di eccezionalità nell'attribuzione di maggiori spazi di autonomia ai sensi del medesimo articolo costituzionale abbia rappresentato il fulcro di una critica nei confronti di quell'approccio politico promosso dalle Regioni, che hanno attribuito alla suddetta disposizione un'interpretazione generalizzata e onnicomprensiva, anziché circoscriverla alla valorizzazione delle specificità territoriali[34].

La *clausola di maggior favore* prevista dall'art. 10 della l. costituzionale n. 3 del 2001 non può essere applicata per estendere alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome la possibilità di accedere all'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Questo perché tale clausola ha una funzione transitoria: serve a garantire che le Regioni speciali,

---

[31] A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3-2019, 12 ss.

[32] A. RUGGIERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 1-2020, 19 ss.

[33] G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3-2019, 355 ss.

[34] M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consultaonline*, 2-2023, 359 ss.; A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale,* in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, 85 ss.

ISSN 2279-7238

in attesa dell'adeguamento dei loro statuti, possano beneficiare delle innovazioni introdotte per le Regioni ordinarie con la riforma del Titolo V. Tuttavia, non può essere usata per introdurre forme ulteriori di autonomia che non siano previste negli statuti speciali, né per attribuire alle Regioni speciali un accesso automatico al percorso pattizio previsto dall'art. 116, co. 3[35].

L'autonomia differenziata, infatti, è uno strumento eccezionale, che si attiva solo su richiesta e con un'intesa tra Stato e Regione, e che è pensato espressamente per le Regioni ordinarie. Estenderlo alle Regioni speciali senza una modifica costituzionale degli statuti significherebbe alterare l'equilibrio dell'assetto regionale previsto dalla Costituzione[36].

L'asserzione secondo cui la natura pattizia del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost. conferirebbe alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome un vantaggio procedurale rispetto al meccanismo di revisione costituzionale degli statuti speciali è stata in dottrina oggetto di notevole discussione e obiezioni riguardo alla sua effettiva capacità di configurare una forma di autonomia più ampia per tali enti territoriali[37].

In tale prospettiva, il presunto "vantaggio" procedurale si attenua sensibilmente qualora si considerino le fasi decisionali finali, che, in entrambi i casi, richiedono un intervento parlamentare, e non escludono una forte incidenza politica dello Stato centrale. Pertanto, l'invocazione della maggiore efficacia partecipativa offerta dal modello pattizio risulta, sotto il profilo sostanziale, meno dirimente di quanto possa apparire a un'analisi meramente formale, evidenziando la necessità di valutare con maggiore cautela l'eventualità di includere le Regioni speciali nel perimetro applicativo dell'autonomia differenziata[38].

In tal senso è opportuno considerare che la procedura di revisione degli statuti speciali, conformemente alla l. costituzionale n. 2 del 2001, attribuisce alle assemblee legislative regionali il potere di iniziativa[39]. Al contrario, la l. n. 86 del 2024, attuativa del regionalismo differenziato, definisce inequivocabilmente l'«iniziativa della Regione interessata» non come un'autentica iniziativa legislativa del Consiglio regionale, bensì come un mero atto politico-amministrativo attraverso il quale la Regione interessata avvia il dialogo con il Governo. È quest'ultimo, poi, a detenere l'iniziativa legislativa relativa alla legge di approvazione dell'intesa nella sua formulazione definitiva (art. 2, co. 6, l. 86/2024). Tale previsione deve essere ora interpretata alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, che ne ha precisato la portata, assegnando al Governo il compito di assicurare la prosecuzione della procedura, «senza però precludere che, in caso di inerzia governativa, l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost.»[40].

---

[35] A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *federalismi.it - paper*, 18 ottobre 2023, 9.

[36] A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4-2020, 318 ss.

[37] A. RUGGIERI, *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Osservatorio sul federalismi.it*, Atti del Convegno su Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale, Palermo 21-22 giugno 2002 ed al Convegno su Analisi ed effetti per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla l. costituzionale n. 3 del 2001, Udine 9 novembre 2002, 15 novembre 2002, 3 ss.

[38] E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista AIC*, 3-2023.

[39] F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 53 ss.

[40] Punto n. 10 della sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024.

ISSN 2279-7238

In un'ottica ricostruttiva maggiormente avvertita, la rappresentazione di un ruolo particolarmente vantaggioso per la Regione nell'ambito del procedimento di autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost., risulta, se non del tutto infondata, quantomeno oggetto di necessaria ridimensione. Tale visione, infatti, deve confrontarsi con precisi vincoli costituzionali: da un lato, l'obbligo di consultazione degli enti locali e, dall'altro, il rispetto dei principi fondamentali dettati dall'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria. Ma soprattutto, essa deve essere vagliata alla luce della necessaria centralità del Parlamento nel processo di definizione del contenuto dell'intesa, in quanto soggetto cui spetta un ruolo non meramente ratificatorio, bensì sostanzialmente partecipativo e indirizzante[41].

La legislazione di attuazione ha cercato di tradurre questo presupposto costituzionale nella previsione di strumenti di indirizzo parlamentare da attivare già nella fase negoziale, così da consentire un controllo preventivo e informato dell'indirizzo politico sotteso all'intesa (art. 2, co. 4, l. n. 86/2024).

La Corte costituzionale, infatti, rigetta l'interpretazione secondo cui la legge di attuazione dell'intesa debba essere qualificata esclusivamente come un atto meramente ricettivo dell'accordo stipulato tra Stato e Regione, valorizzando invece una lettura sistemica dell'ordinamento costituzionale che attribuisce al Parlamento un ruolo attivo e deliberativo nella definizione dei contenuti della differenziazione[42].

Inoltre, sotto il profilo degli effetti giuridici prodotti dalle diverse procedure, appare rilevante sottolineare come il conferimento di ulteriori competenze alle Regioni a statuto speciale risulti maggiormente garantito qualora intervenga mediante una modifica statutaria approvata con legge costituzionale. Diversamente, il ricorso al meccanismo previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., pur fondato su una fase pattizia tra Stato e Regione, si traduce in una legge ordinaria dello Stato che, proprio in ragione della sua natura formale, non è in grado di offrire lo stesso grado di stabilità e resistenza sul piano dell'autonomia. Ne consegue che, a fronte di identiche attribuzioni, il veicolo costituzionale risulta idoneo ad assicurare una tutela più forte e duratura dell'autonomia speciale rispetto allo strumento legislativo ordinario previsto per l'attuazione del regionalismo differenziato[43].

Indipendentemente dalla superiorità gerarchica della fonte costituzionale rispetto a quella ordinaria, seppur rinforzata, tale maggiore garanzia si manifesta in particolare sul piano della stabilità temporale e dei contenuti. Infatti, a differenza della legge costituzionale di revisione degli statuti speciali, la legge parlamentare di differenziazione è soggetta a condizionamenti significativi derivanti da eventi successivi alla stipulazione dell'intesa con lo Stato. In tal senso la legge di attuazione n. 86/2024, l'intesa definitivamente raggiunta e recepita in legge del Parlamento ed è soggetta a un limite di durata, comunque non superiore a dieci anni, ma la stessa disciplina

[41] F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2-2019, 440-443.

[42] Punto 11.2 del Considerato in diritto della sentenza n. 192 del 2024 della Corte Cost.

[43] G. AMODIO, *Il regionalismo differenziato. Profili costituzionali, attuazione e prospettive alla luce delle recenti evoluzioni legislative e giurisprudenziali*, in *De Iustitia*, gennaio 2025, 1-7.

ISSN 2279-7238

legislativa relativa alla modifica, alla cessazione e al rinnovo dell'intesa introduce un'ulteriore elemento di precarietà riguardo ai contenuti[44].

In modo analogo alla Regione contraente, anche lo Stato è legittimato a promuovere la cessazione anticipata dell'efficacia dell'intesa precedentemente sottoscritta, nel rispetto delle condizioni, delle tempistiche e delle modalità preventivamente stabilite nell'accordo medesimo. Inoltre, allo Stato è riconosciuta la titolarità dell'iniziativa volta alla revisione dell'intesa, la quale può essere attivata anche sulla base di indirizzi parlamentari formalizzati dalle Camere. Più significativamente, l'ordinamento affida in via esclusiva allo Stato il potere di disporre, mediante approvazione di una legge adottata a maggioranza assoluta, la cessazione parziale o integrale dell'intesa stessa, laddove sussistano "motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale" (Art. 7, co. 1, l. n. 86 del 2024). Tali ragioni devono emergere quale effetto diretto dell'inadempimento, imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), come riscontrato attraverso il sistema di monitoraggio delineato dalla l. n. 86 del 2024. In questo quadro, lo Stato si configura dunque come il garante ultimo dell'unità del sistema e del rispetto degli equilibri solidaristici sanciti dalla Costituzione[45].

4. La funzione interpretativa dell'organo di garanzia costituzionale: l'intervento delimitativo nella sentenza n. 192/2024

Le argomentazioni che escludono l'applicazione della *clausola di maggior favore* all'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, trovano solo parziale riscontro nella recente sentenza n. 192 del 2024. In tale pronuncia, di ampio respiro e incisiva, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 2, della l. n. 86 del 2024[46].

La pronuncia di incostituzionalità emessa dalla Corte costituzionale si configura come un elemento dirimente nel dibattito in corso, in quanto riafferma la corretta interpretazione dell'accesso all'autonomia differenziata, in linea con i principi costituzionali.

L'argomentazione sviluppata dalla Corte si fonda, in prima battuta, sull'osservazione che né l'elemento testuale, il quale delinea con chiarezza la riferibilità dell'art. 116, terzo comma, Cost., alle sole Regioni a statuto ordinario, né la sua configurazione in termini prevalentemente procedurali possono ritenersi, isolatamente considerati, elementi sufficienti a risolvere in via definitiva la questione circa la sua estensibilità anche alle Regioni a statuto speciale[47]. In particolare, la qualificazione procedurale della norma non implica necessariamente l'impossibilità per tali Regioni di avvalersi del meccanismo di equiparazione introdotto dall'art. 10 della l.

[44] A. RUGGIERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consultaonline*, 3-2024, 1366 ss.

[45] C. PINELLI, *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata" (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024)*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 23 dicembre 2024, 1-3.

[46] Punto 6 del Considerato in diritto della sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024.

[47] S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 4-2010, 863-871.

ISSN 2279-7238

costituzionale n. 3 del 2001, il quale consente, in via transitoria e fino all'adeguamento degli statuti speciali, l'applicazione anche alle autonomie differenziate delle innovazioni normative più favorevoli previste per le Regioni a statuto ordinario[48].

La Corte rileva che entrambi gli argomenti sono subordinati, in realtà, alla corretta comprensione dei presupposti che legittimano l'attivazione della *clausola di maggior favore*, e, di conseguenza, «dalla possibilità di considerare la norma costituzionale sulla differenziazione una delle "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" dagli statuti speciali». Al riguardo, l'inapplicabilità dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alle autonomie speciali è determinata, in realtà, dalla sussistenza di «ragioni di carattere logico-sistematico». Tali ragioni impongono non solo di identificare le forme di maggiore autonomia, necessarie all'attivazione della *clausola di maggior favore*, esclusivamente in quelle previste dalla l. costituzionale n. 3 del 2001, e non anche in quelle conferite dalle leggi di differenziazione, ma, soprattutto, di riconoscere una inconciliabilità di fondo tra l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e la *clausola di maggior favore*.

Con la sentenza n. 192 del 2024, la Corte Cost. ha chiarito che l'autonomia differenziata, prevista per le Regioni ordinarie dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, non può essere estesa automaticamente alle Regioni a statuto speciale tramite la *clausola di maggior favore*. Questa decisione si basa sulla distinzione tra la *ratio* dell'articolo 116, comma 3, che consente alle Regioni ordinarie di richiedere maggiore autonomia in ambiti specifici per adattarsi alle loro esigenze, e quella della *clausola di maggior favore* (articolo 10 della l. costituzionale n. 3/2001), che ha una finalità transitoria, garantendo alle Regioni a statuto speciale di beneficiare immediatamente delle autonomie più ampie concesse alle Regioni ordinarie in attesa della modifica dei loro statuti[49].

La Corte ha pertanto affermato che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è strutturato per trovare applicazione esclusivamente nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario, delineando un percorso di differenziazione funzionale alla loro peculiare configurazione istituzionale. Al contrario, l'autonomia delle Regioni a statuto speciale risulta integralmente disciplinata dai rispettivi statuti, la cui revisione richiede necessariamente l'intervento del legislatore costituzionale. Un'estensione automatica delle previsioni dell'autonomia differenziata alle Regioni speciali determinerebbe una indebita sovrapposizione tra modelli autonomistici eterogenei, compromettendo la coerenza interna del sistema e alterando i delicati equilibri che presidiano la distribuzione costituzionale delle competenze[50].

---

[48] La sentenza n. 255 del 2014 della Corte costituzionale e le ordinanze n. 377 e n. 65 del 2002 rappresentano punti di riferimento fondamentali per comprendere la portata dell'impugnazione in via successiva delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. In particolare, questi interventi del giudice costituzionale affrontano la questione della legittimità delle leggi regionali che siano adottate in attuazione di intese o di accordi pattizi con lo Stato, e, conseguentemente, il margine di sindacabilità da parte del Governo rispetto a tali atti, anche una volta formalmente condivisi. P. COLASANTE, *La "dinamica" del riparto delle competenze fra Stato e Regioni. La giustizia costituzionale, fra vecchio, attuale e futuro Titolo V, con particolare riferimento alle autonomie speciali e al regime di impugnazione (non più) vigente per la Regione Sicilia*, in *Italian papers on Federalism*, 1 e 2-2016, 1-11; C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in *Le Regioni*, 2 e 3-2004, 683 ss.

[49] P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, cit., 128.

[50] Per un maggior approfondimento cfr. P. CARETTA, *La sent. n. 192/2024: la Corte Costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1-25, 11-17.

ISSN 2279-7238

5. Note conclusive

Il contenuto della sentenza n. 192 del 2024 della Corte Cost., nella parte in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della l. n. 86 del 2024, per contrasto con l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, consente di trarre alcune considerazioni conclusive circa il carattere sostanzialmente artificioso e non coerente con il sistema costituzionale della previsione legislativa che, in maniera apodittica, ha affermato l'estensione alle autonomie speciali della cosiddetta *clausola di maggior favore* di cui all'art. 10 della l. costituzionale n. 3 del 2001. Tale valutazione è ulteriormente avvalorata dal percorso argomentativo seguito dalla Corte, che si distingue per un'impostazione metodologicamente rigorosa e sistematicamente fondata, volta a motivare, l'incompatibilità della disposizione impugnata con i principi e le strutture dell'ordinamento costituzionale, così da escludere una lettura estensiva della disciplina dell'autonomia differenziata alle Regioni a statuto speciale.

Un primo elemento critico concerne l'intrinseca complessità che deriverebbe dall'eventuale estensione, anche solo a titolo sperimentale, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome della facoltà di avviare un procedimento di negoziazione con lo Stato finalizzato al conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie contemplate dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Una simile prospettiva introdurrebbe, infatti, livelli ulteriori, e potenzialmente disordinati, di asimmetria all'interno dell'attuale impianto di regionalismo differenziato, che si fonda su una distinzione strutturale tra Regioni ordinarie e speciali. Ne risulterebbe un potenziale scardinamento dell'equilibrio del sistema autonomistico vigente, eccedendo i margini fisiologici della differenziazione consentita e compromettendo la coerenza complessiva dell'architettura costituzionale del regionalismo duale[51].

Ne conseguirebbe, pertanto, un esito sistemicamente disfunzionale, già prospettato con preoccupazione anche da parte della dottrina che non esclude in assoluto l'applicabilità della *clausola di maggior favore* in tale ambito, ma ne riconosce i rischi sul piano dell'assetto complessivo dell'ordinamento[52]. In particolare, si determinerebbe una frammentazione interna al sistema delle autonomie territoriali, con Regioni che rimarrebbero vincolate al regime ordinario delineato dal Titolo V della Costituzione, altre che se ne discosterebbero mediante l'accesso a forme differenziate di autonomia, ulteriori che continuerebbero ad operare entro i confini statutari della propria specialità e, infine, altre ancora che, pur formalmente speciali, aspirerebbero a beneficiare dei meccanismi di differenziazione previsti per le Regioni ordinarie. Un simile scenario acuirebbe le disomogeneità istituzionali e funzionali, compromettendo la coerenza e l'equilibrio del regionalismo italiano, già fortemente segnato da tensioni differenziali[53].

---

[51] F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, 7-2018, 284 ss.; M. IMMORDINO - N. GULLO - G. ARMAO, *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 18 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, Torino, Giappichelli, 2019, 59 ss.

[52] A. FERRARA, *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, cit., 2 ss.

[53] A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, 2020, 615 ss.

ISSN 2279-7238

Ben più rilevante rispetto alla questione della coerenza sistemica dell'ordinamento è l'effetto tendenzialmente omologante che deriverebbe dall'estensione dell'autonomia differenziata, tramite l'invocazione della *clausola di maggior favore*, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome[54]. Sebbene sia innegabile un progressivo riavvicinamento tra i due modelli di autonomia, quello ordinario e quello speciale, la specialità continua a rivestire, nel tessuto costituzionale, un profilo distintivo di natura strutturale e ontologica, che ne giustifica la regolazione autonoma mediante statuti approvati con legge costituzionale. In tale prospettiva, l'ammissione delle autonomie speciali al procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., connotato da un'impostazione pattizia e fondato su una legge statale rinforzata, non si tradurrebbe in un ampliamento delle garanzie autonome, ma determinerebbe piuttosto un processo di assimilazione alle Regioni ordinarie, suscettibile di intaccare la funzione stessa della specialità, vanificandone le ragioni originarie[55].

Di conseguenza, l'inserimento delle Regioni a statuto speciale nel procedimento di differenziazione delineato dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, procedura espressamente architettata per le Regioni ordinarie e strutturata secondo un modello di legislazione rafforzata a carattere pattizio, non può essere interpretato come un'opportunità di rafforzamento dell'autonomia speciale. Al contrario, tale estensione rischierebbe di comprometterne le garanzie peculiari, innescando un processo di omologazione istituzionale che ne scardinerebbe la logica originaria e la funzione di deroga al sistema ordinario. La portata di tale rischio emerge tanto dal carattere tendenzialmente massimalista delle istanze avanzate dalle Regioni ordinarie, generalmente orientate ad ottenere la più ampia devoluzione di competenze, quanto dalle significative ricadute finanziarie connesse al trasferimento di funzioni[56]. Entrambi gli elementi concorrono a delineare un quadro potenzialmente disgregante dell'equilibrio tra i modelli autonomistici, minando l'integrità del regionalismo differenziato così come configurato dalla Costituzione[57].

Tali considerazioni confluiscono, in termini specularmente convergenti, nella critica mossa all'aspirazione delle Regioni a statuto ordinario di conseguire, in ultima analisi, attraverso il procedimento delineato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, lo status di specialità[58].

Ancor prima delle considerazioni di natura sostanziale e procedurale che sollevano perplessità circa la legittimità dell'attivazione del meccanismo di equiparazione fondato sulla *clausola di maggior favore*, e in coerenza con l'impostazione logico-sistematica adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, appare determinante la contraddizione strutturale insita nella

---

[54] P. SCARLATTTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, cit., 112 ss.
L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3-2023, 849 ss.

[55] T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?,* in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, 2020, 681 ss.

[56] G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 112 ss.

[57] M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenzia-zioni territoriali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1-2021, 204 ss.

[58] F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 15-2019, 6 ss.

ISSN 2279-7238

configurazione di una clausola costituzionale transitoria concepita originariamente a presidio del regime speciale[59]. Infatti, l'estensione dei suoi effetti all'ambito dell'autonomia differenziata, quantomeno fino all'eventuale revisione degli statuti speciali, si risolverebbe in un processo di progressiva omologazione, tale da mettere in crisi le stesse ragioni giustificative della specialità come assetto costituzionale autonomo e distinto rispetto al regionalismo ordinario.

[59] P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, cit., 112 ss.

ISSN 2279-7238